Procedimiento de cobranza coactiva para obligaciones tributarias de los gobiernos locales

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín – Miembro honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

Deudas exigibles coactivamente

1. Deuda establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa

2. Deuda establecida por resolución debidamente notificada y no apelada en el plazo de ley, o por Resolución del Tribunal Fiscal.

3. Deuda constituida por las cuotas de amortización de la deuda tributaria materia de aplazamiento y/o fraccionamiento pendientes de pago.

4. Deuda que conste en una Orden de Pago emitida.

Deuda en resolución de determinación o multa

Se considera deuda exigible: “a) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa, emitida por la Entidad conforme a ley, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de ley”.

- Es título **de exigibilidad coactiva**: la deuda contenida en una **Resolución de Determinación o de Multa que ha quedado consentida**.
- La norma establece cuándo una deuda **adquiere la calidad de ejecutable coactivamente**
- **Exigibilidad por consentimiento del acto administrativo.** La deuda no se vuelve exigible porque haya sido confirmada por una instancia superior, sino porque el administrado **no ejerció su derecho de defensa en el plazo legal**.

Elementos constitutivos de la deuda exigible (i)

Se establece 4 requisitos acumulativos, que deben concurrir para que la deuda sea exigible coactivamente.

- **1. Existencia de una Resolución de Determinación o de Multa.** La deuda debe estar contenida en un **acto administrativo formal**, que puede ser: **Resolución de Determinación** (fija una obligación económica) o **Resolución de Multa** (impone una sanción pecuniaria). Esto implica que **no puede existir ejecución coactiva sin acto administrativo previo**.
- **2. Emisión conforme a ley.** El acto administrativo debe haber sido emitido respetando: competencia, procedimiento, motivación y legalidad. Si la resolución es inválida, no puede generar una deuda exigible.

Elementos constitutivos de la deuda exigible (ii)

Se establece cuatro requisitos acumulativos, que deben concurrir para que la deuda sea exigible coactivamente.

- **3. Notificación válida.** La resolución debe haber sido **debidamente notificada al administrado**. Sin notificación: el acto no produce efectos; la deuda no es exigible; la ejecución coactiva es ilegal.
- **4. Falta de reclamación dentro del plazo legal.** Este es el elemento clave: la deuda se vuelve exigible cuando: el administrado **no interpone recurso dentro del plazo legal**. En ese momento el acto administrativo: queda **consentido;** adquiere **firmeza administrativa;** se convierte en **título de ejecución coactiva**.

Resolución consentida o del Tribunal Fiscal

Se considera deuda exigible: “b) La establecida por resolución debidamente notificada y no apelada en el plazo de ley, o por Resolución del Tribunal Fiscal”

- Se regula **dos vías de formación de la deuda exigible coactivamente**:
  - **Por falta de impugnación del administrado (consentimiento del acto)**
  - **Por decisión firme del Tribunal Fiscal (cosa decidida administrativa)**
- El elemento común es la **firmeza del acto administrativo**, que lo convierte en **título de ejecución coactiva**.

Primer supuesto: resolución no apelada

Se refiere a una resolución administrativa que: ha sido debidamente notificada y no ha sido apelada dentro del plazo legal.

Este supuesto implica que el administrado tuvo la oportunidad de impugnar, pero no ejerció su derecho dentro del plazo.

En consecuencia, el acto administrativo queda **consentido,** adquiere **firmeza,** se convierte en **exigible coactivamente**.

Segundo supuesto: resolución del Tribunal Fiscal

Se refiere a la deuda determinada mediante **Resolución del Tribunal Fiscal. L**a exigibilidad no deriva del consentimiento, sino de la **decisión de la máxima instancia administrativa en materia tributaria y administrativa**.

La resolución del Tribunal Fiscal: agota la vía administrativa, es definitiva en sede administrativa y constituye título suficiente para ejecución coactiva.

Condición de la resolución

Supuesto	**Forma de exigibilidad**
Resolución no apelada	consentimiento del administrado
Resolución del Tribunal Fiscal	decisión definitiva administrativa

Naturaleza jurídica

Se regula dos formas de consolidación de la deuda:

1. **Firmeza por inacción del administrado** (no apelación)

2. **Firmeza por agotamiento de la vía administrativa** (resolución del Tribunal Fiscal)

Cuotas de amortización

Se considera deuda exigible: “c) Aquella constituida por las cuotas de amortización de la deuda tributaria materia de aplazamiento y/o fraccionamiento pendientes de pago, cuando se incumplan las condiciones bajo las cuales se otorgó ese beneficio, siempre y cuando se haya cumplido con notificar al deudor la resolución que declara la pérdida del beneficio de fraccionamiento y no se hubiera interpuesto recurso impugnatorio dentro del plazo de ley”

- R**eactivación de la exigibilidad de la deuda tributaria**, cuando el administrado pierde el beneficio de **aplazamiento o fraccionamiento** por incumplimiento de sus condiciones.
- La **deuda fraccionada vuelve a ser exigible coactivamente cuando se pierde el beneficio y la resolución respectiva queda firme.**

Naturaleza

El aplazamiento o fraccionamiento es un **beneficio administrativo** que permite al deudor:

- pagar en cuotas
- diferir el pago
- evitar la ejecución inmediata.

Este beneficio constituye una **situación jurídica condicionada**: su vigencia depende del cumplimiento de ciertas condiciones.

Elementos concurrentes para la exigibilidad

1. Existencia de una deuda tributaria fraccionada. Se trata de una deuda que: ya existe; ha sido reconocida; ha sido objeto de un régimen de pago diferido.

2. Incumplimiento de las condiciones del fraccionamiento. El deudor pierde el beneficio cuando incumple condiciones como: no pagar cuotas; incumplir plazos; no mantener garantías. Este incumplimiento activa la **condición resolutoria del beneficio**.

3. Emisión y notificación de la resolución que declara la pérdida del beneficio. La pérdida del fraccionamiento **no opera automáticamente**, sino que requiere: un acto administrativo expreso y debidamente notificado al deudor.

4. Falta de impugnación dentro del plazo legal. La resolución que declara la pérdida del beneficio debe: no ser impugnada dentro del plazo, o haber quedado firme.

Efecto jurídico de la reactivación de la deuda original

Configurados los requisitos:

- el beneficio desaparece
- la deuda original revive
- las cuotas pendientes se vuelven exigibles.

Esto implica que la Administración puede:

- iniciar ejecución coactiva
- exigir el pago total o parcial de la deuda

Orden de Pago

Se considera deuda exigible: “d) La que conste en una Orden de Pago emitida conforme a Ley y debidamente notificada, de conformidad con las disposiciones de la materia previstas en el Texto Único Ordenado del Código Tributario”.

- Reconoce como **deuda exigible coactivamente** aquella contenida en una **Orden de Pago**, siempre que cumpla dos requisitos esenciales:
  - **Emisión conforme a ley**
  - **Notificación válida**
- A diferencia de otros supuestos, aquí la exigibilidad no depende necesariamente de la firmeza por consentimiento o confirmación, sino de la **naturaleza especial de la Orden de Pago en el Derecho Tributario**.

Naturaleza de la Orden de Pago

La **Orden de Pago** es un acto administrativo tributario que contiene una deuda que la Administración considera **cierta, líquida y exigible de manera inmediata**, conforme al **TUO del Código Tributario**. Se caracteriza por:

- No requerir un procedimiento de determinación previo complejo
- Basarse en información objetiva (declaraciones, autoliquidaciones, etc.)
- Tener **ejecutoriedad inmediata**.

Orden de pago & Resolución de determinación

Elemento	Orden de Pago	Resolución de Determinación
Naturaleza	deuda directa	determinación de deuda
Procedimiento	simplificado	procedimiento previo
Ejecutoriedad	inmediata	requiere firmeza

Requisitos de la exigibilidad

Dos (2) condiciones fundamentales:

1. Emisión conforme a ley. La Orden de Pago debe cumplir con los supuestos previstos en el **Código Tributario**, tales como: deudas autoliquidadas no pagadas; errores aritméticos; tributos no pagados dentro del plazo. Si la Orden de Pago se emite fuera de estos supuestos, puede ser **inválida**.

2. Notificación válida. La Orden de Pago debe ser debidamente notificada. Sin notificación: no produce efectos; no puede ser ejecutada; la ejecución coactiva sería ilegal.

Exigibilidad sin firmeza

Exigibilidad sin firmeza. A diferencia de otros supuestos, la Orden de Pago puede ser **exigible coactivamente aun cuando sea impugnada**, salvo que se cumplan ciertos requisitos legales.

Derecho Tributario: Proteger la **recaudación inmediata de ingresos públicos**

Funciones

1. Garantiza la recaudación rápida. Permite cobrar deudas evidentes sin largos procedimientos.

2. Reduce litigios administrativos. Evita procesos innecesarios cuando la deuda es clara.

3. Refuerza la eficacia del sistema tributario. Facilita la ejecución inmediata de obligaciones fiscales.

Supuesto de emisión de órdenes de pago

La Administración Tributaria de los Gobiernos Locales únicamente emitirá Ordenes de Pago en los casos establecidos en los numerales 1 y 3 del Artículo 78 del Código Tributario. Para los demás supuestos deberá emitir Resoluciones de Determinación.

La Orden de Pago es el acto en virtud del cual la Administración exige al deudor tributario la cancelación de la deuda tributaria, sin necesidad de emitirse previamente la Resolución de Determinación, en los casos siguientes:

1. Por tributos autoliquidados por el deudor tributario (art. 78, inciso 1 CT)

3. Por tributos derivados de errores materiales de redacción o de cálculo en las declaraciones, comunicaciones o documentos de pago (art. 78, inciso 3 CT).

Suspensión procedimiento coactivo de obligaciones tributarias locales

Además de las causales de suspensión del procedimiento coactivo de obligaciones no tributarias, el Ejecutor, bajo responsabilidad, también deberá suspender el Procedimiento en los siguientes casos:

1. Cuando existiera a favor del interesado anticipos o pagos a cuenta del mismo tributo

2. Cuando lo disponga el Tribunal Fiscal.

3. Cuando se haya presentado: recurso impugnatorio de reclamación; de apelación ante la Municipalidad Provincial; apelación ante el Tribunal Fiscal o demanda contencioso administrativa que se encontrara en trámite

4. Cuando se acredita que se ha cumplido con el pago de la obligación tributaria en cuestión ante otra Municipalidad que se atribuye la misma competencia territorial.

Anticipos o pagos a cuenta

El Ejecutor también deberá suspender el Procedimiento: “a) Cuando existiera a favor del interesado anticipos o pagos a cuenta del mismo tributo, realizados en exceso, que no se encuentren prescritos”.

- C**ausal adicional de suspensión del procedimiento coactivo basada en la existencia de créditos del administrado frente a la Administración Tributaria**, cuando:
  - existen **pagos en exceso** o
  - **anticipos** del mismo tributo
  - que aún **no han prescrito**.
- La norma evita que la Administración ejecute coactivamente una deuda **cuando el propio administrado tiene un crédito compensable a su favor**.

Naturaleza

Este supuesto se fundamenta en la figura de la **compensación tributaria**:

- El crédito del contribuyente se opone a la deuda tributaria
- Produciendo una **neutralización total o parcial de la obligación**.

Se trata de una **causal de inexigibilidad sobrevenida**:

- puede ya no existir
- o puede estar reducida.

Elementos constitutivos

1. Existencia de anticipos o pagos a cuenta. Se refiere a pagos efectuados por el administrado respecto de: el mismo tributo, en períodos anteriores o en exceso: pagos adelantados de impuesto a la renta; pagos mensuales acumulados.

2. Pagos realizados en exceso. Debe tratarse de un monto que: supera la obligación real y genera un crédito a favor del contribuyente. Un contribuyente paga S/ 15,000, pero su deuda real era S/ 10,000. Existe un **exceso de S/ 5,000**.

3. Correspondencia con el mismo tributo. La norma exige que el pago en exceso corresponda al **mismo tributo objeto de ejecución coactiva.** Esto evita compensaciones indebidas entre tributos distintos.

4. No prescripción del crédito. El crédito del administrado debe estar vigente: no debe haber prescrito el derecho a solicitar su devolución o compensación.

Tribunal Fiscal

El Ejecutor deberá suspender el Procedimiento en los siguientes casos: “b) Cuando lo disponga el Tribunal Fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 38”.

- El procedimiento de ejecución coactiva **debe suspenderse obligatoriamente cuando así lo ordene el Tribunal Fiscal**, en ejercicio de sus competencias, particularmente a través del **recurso de queja regulado en el artículo 38**.
- Nos encontramos ante una causal de suspensión **heterónoma**, es decir, no nace del propio ejecutor ni del administrado, sino de una **decisión de un órgano administrativo superior**.

Naturaleza

Configura una **medida de tutela administrativa correctiva**, mediante la cual el Tribunal Fiscal:

- controla la legalidad del procedimiento coactivo
- corrige actuaciones indebidas del ejecutor
- protege los derechos del administrado.

Se trata de un mecanismo de **control intra-administrativo especializado**.

Relación con el artículo 38 – Recurso de queja

El artículo 38 regula el **recurso de queja**, que procede contra:
• actuaciones indebidas del ejecutor coactivo • vulneraciones al procedimiento • exceso o ilegalidad en medidas cautelares.

Cuando el Tribunal Fiscal conoce una queja, puede:
• declarar fundada la queja • ordenar la suspensión del procedimiento • disponer la corrección de la actuación administrativa.

Supuestos en que el Tribunal Fiscal ordena la suspensión

1. Ejecución sin título válido. No existe acto administrativo firme.

2. Falta de notificación del acto base. Multa no notificada correctamente.

3. Ejecución durante trámite de recursos. Se ejecuta pese a existir apelación pendiente.

4. Embargos desproporcionados. Embargo por monto excesivo respecto de la deuda.

5. Cobro de deuda inexistente o ya pagada

Recursos impugnatorios

El Ejecutor deberá suspender el Procedimiento en los siguientes casos: c) Cuando se haya presentado, dentro de los plazos de ley, recurso impugnatorio de reclamación; de apelación ante la Municipalidad Provincial de ser el caso; apelación ante el Tribunal Fiscal o demanda contencioso administrativa que se encontrara en trámite

- Este supuesto establece que el procedimiento de ejecución coactiva **debe suspenderse cuando la deuda está siendo válidamente impugnada y dicha impugnación se encuentra en trámite**, siempre que se haya presentado **dentro del plazo legal**.
- Se trata de una garantía esencial del administrado: **no puede ejecutarse coactivamente una deuda que aún está siendo discutida en sede administrativa o judicial**.

Naturaleza

Inexigibilidad temporal por impugnación válida

- La deuda no desaparece, pero **no puede ejecutarse mientras esté en discusión**
- Responde a la exigencia de que el acto administrativo sea **firme y definitivo para ser ejecutado**

Elemento: impugnación dentro del plazo legal

La norma exige expresamente que el recurso o demanda haya sido presentado **"dentro de los plazos de ley".** Esto es determinante porque:

- si la impugnación es extemporánea → no suspende
- si es oportuna → suspende obligatoriamente.

Supuestos de la causal

1. Recurso de reclamación en trámite. Procede cuando el administrado impugna el acto en primera instancia administrativa. Reclamación contra una Orden de Pago o Resolución de Multa.

2. Apelación ante la Municipalidad Provincial. Este supuesto aplica en el ámbito municipal cuando existe doble instancia administrativa la Municipalidad Provincial actúa como órgano revisor.

3. Apelación ante el Tribunal Fiscal. Se refiere a: procedimientos tributarios o revisión en última instancia administrativa.

4. Demanda contencioso administrativa en trámite. Se configura cuando el administrado acude al Poder Judicial, la demanda ha sido presentada dentro del plazo legal y el proceso aún está en trámite.

Repetir de la municipalidad

El Ejecutor deberá suspender el Procedimiento en los siguientes casos: d) Cuando se acredita que se ha cumplido con el pago de la obligación tributaria en cuestión ante otra Municipalidad que se atribuye la misma competencia territorial. Dilucidado el conflicto de competencia si la Municipalidad que inició el procedimiento de cobranza coactiva es la competente territorialmente tendrá expedito su derecho a repetir contra la Municipalidad que efectuó el cobro de la obligación tributaria.

- D**oble atribución de competencia territorial entre municipalidades** que pretenden cobrar el mismo tributo. Si el administrado **ya pagó** a una de ellas, la ejecución coactiva de la otra **debe suspenderse**.
- Se protege al contribuyente frente a la **duplicidad de cobro** derivada de conflictos intermunicipales.

Naturaleza

Se trata de una **causal de inexigibilidad provisional por pago acreditado**, condicionada a un **conflicto de competencia territorial**.

No se discute la existencia del tributo, sino **quién es el ente competente para exigirlo**.

Regla de **neutralidad del contribuyente**: el riesgo del conflicto lo asumen las entidades, no el administrado.

Elementos constitutivos

1. Existencia de conflicto de competencia territorial. Dos municipalidades **se atribuyen la misma potestad** (arbitrios, licencias, predial en zonas limítrofes).

2. Identidad del tributo. Debe tratarse del **mismo tributo** (no procede compensar con tributos distintos).

3. Pago acreditado por el administrado. El obligado **demuestra fehacientemente** que ya cumplió con el pago ante una de las municipalidades.

4. Obligación del ejecutor: suspensión. Acreditado el pago, el ejecutor **debe suspender** el procedimiento **bajo responsabilidad**.

Efecto jurídico

Suspensión y traslado del conflicto al plano interadministrativo. La consecuencia inmediata es la **suspensión del procedimiento coactivo**. Luego, el conflicto se resuelve entre entidades, no contra el contribuyente.

Regla de "repetición" entre municipalidades. Si, tras resolver el conflicto, la municipalidad que inició la ejecución **resulta ser la competente**, **no puede volver a cobrar al contribuyente**; en cambio, tiene **derecho de repetir** contra la municipalidad que recibió el pago.

Procedimiento de suspensión

El Obligado podrá solicitar la suspensión del Procedimiento, siempre que se fundamente en alguna de las causales, presentando al Ejecutor las **pruebas correspondientes**.

A excepción del mandato judicial expreso, el Ejecutor deberá pronunciarse expresamente sobre lo solicitado, **dentro de los quince (15) días hábiles siguientes**.

Vencido dicho plazo sin que medie pronunciamiento expreso, el Ejecutor está obligado a suspender el procedimiento cuando el Obligado acredite el **silencio administrativo** con el cargo de recepción de su solicitud.

Suspendido el Procedimiento, **se procederá al levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran trabado**.

Excepción: Órdenes de Pago - Reclamación

Excepcionalmente, tratándose de Ordenes de Pago y cuando medien circunstancias que evidencien que la cobranza pueda ser improcedente, la Entidad debe admitir la reclamación sin pago previo, siempre que ésta sea presentada dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes al de la notificación de la Orden de Pago, suspendiendo la cobranza coactiva hasta que la deuda sea exigible coactivamente.

- En los casos en que se hubiera trabado embargo y se disponga la suspensión del Procedimiento, procederá el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren trabado.

Caso especial de suspensión

El procedimiento de ejecución coactiva se suspenderá, bajo responsabilidad, cuando exista mandato emitido por el Poder Judicial, en el curso de un proceso de Amparo o Contencioso Administrativo, o cuando se dicte medida cautelar dentro o fuera del proceso contencioso administrativo.

- La suspensión del procedimiento deberá producirse dentro del día hábil siguiente a la notificación del mandato judicial y/o de la medida cautelar, o de la puesta en conocimiento de la misma por el ejecutado o tercero encargado de la retención, en este último caso, mediante escrito adjuntando copia del mandato o medida cautelar, y sin perjuicio de la demanda de revisión judicial.

Recurso de queja

El Obligado podrá interponer recurso de queja ante el Tribunal Fiscal contra las actuaciones o procedimientos del Ejecutor o Auxiliar que lo afecten directamente e infrinjan lo establecido en el presente capítulo.

El Tribunal Fiscal resolverá dentro de los veinte (20) días hábiles de presentado el recurso.

Si de los hechos expuestos en el recurso de queja se acreditara la verosimilitud de la actuación o procedimiento denunciado y el peligro en la demora en la resolución de queja, y siempre que lo solicite el obligado, el Tribunal Fiscal podrá ordenar la suspensión temporal del procedimiento de ejecución coactiva o de la medida cautelar dictada, en el término de tres (3) días hábiles y sin necesidad de correr traslado de la solicitud a la entidad ejecutante ni al Ejecutor coactivo.

Muchas gracias

Abogado José María Pacori Cari

Contacto

corporacionhiramsl@gmail.com

Despacho de Abogados

Corporación Hiram Servicios Legales

Teléfono móvil

959666272